

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CC0149

林振有

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 CC0150

蔡子德

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2020年1月16日

判決日期：2021年3月2日

判決書

簡介

1. 本案為上訴人對跨部門工作小組（「工作小組」）就上訴人申領「因禁止拖網捕魚而向受影響拖網漁船船東發放特惠津貼」（「特惠津貼」）批出津貼的金額所作的決定提出的上訴（「上訴」）。
2. 工作小組根據獲立法會財務委員會（「財委會」）批准的援助方案，就兩艘雙拖網漁船的特惠津貼申請，各分別發放港幣\$150,000 元的特惠津貼。有關船東現就工作小組的這項決定向漁民特惠津貼上訴委員會（「上訴委員會」）提出上訴。
3. 有關船東報稱是雙拖網漁船的作業伙伴，林振有的船隻船牌編號是 CM63725A，而由蔡子德擁有的船隻船牌編號是 CM69523Y（合稱「有關船隻」）。由於兩宗上訴個案之雙拖是一起作業，工作小組作出該決定所考慮的因素大致相同，而林振有及蔡子德（合稱「兩位上訴人」）亦提出一致的上訴理據，因此上訴委員會認為一併處理兩宗上訴個案較為合適，兩位上訴人亦表示同意合併進行聆訊。
4. 上訴委員會在聆訊後，決定駁回兩位上訴人的上訴，理由詳述如下。

背景

5. 於 2010 年 10 月 13 日，行政長官宣布政府會實施一籃子管理措施，包括透過立法禁止在香港水域拖網捕魚（「禁拖措施」），以使海床和海洋資源得以盡快復原，促進香港水域內的魚類及其他海洋生物的保育。政府於 2011 年 3 月 25 日在憲報刊登《2011 年漁業保護（指明器具）（修訂）公告》，而立法會亦於 2012 年 5 月通過《2012 年漁業保護（修訂）條例》。概括而言，禁拖措施於 2012 年 12 月 31 日生效。

6. 鑑於該禁拖措施，財委會於 2011 年 6 月通過批准設立一筆為數 17 億 2,680 萬元的新承擔額，為合資格拖網漁船船東、其僱用的本地漁工和收魚艇船東提供一次性的援助方案，以及用以推行相關的措施（「援助方案」），當中包括向因推行法定禁拖措施而永久喪失捕魚區的受影響本地拖網漁船船東發放特惠津貼。兩位上訴人也是該特惠津貼援助計劃的申請人。
7. 為了推行援助方案，工作小組於 2011 年 8 月成立，成員包括漁農自然護理署（「漁護署」）、海事處及民政事務總署，負責處理特惠津貼援助計劃申請的審批及一切相關事宜。
8. 工作小組獲授權訂定申請特惠津貼的資格準則。只有符合準則的船東才合資格獲發特惠津貼。指導原則是，經核准的特惠津貼金額將分攤至不同組別的申領人，而該攤分應與禁拖措施對他們所造成的影響相稱。工作小組在審批每宗特惠津貼的申請時，必須整體考慮所有相關的資料及證據，以首先決定有關申請是否符合申請特惠津貼的資格準則及相關要求。
9. 在確認有關申請符合所有資格準則及相關要求後，工作小組會進一步把有關船隻歸類為近岸拖網漁船或較大型拖網漁船。當中被評定為近岸拖網漁船的船隻，工作小組會再評定其對香港水域依賴程度的類別，即相當依賴香港水域的「一般類別」及非主要依賴香港水域的「較低類別」。工作小組會根據個別合資格近岸拖網漁船的類型和長度、其對香港水域的依賴程度、以及其他特別因素，按照訂定的分攤準則去釐訂向有關申請人發放的特惠津貼金額。合資格的近岸拖網漁船船東將可分攤總額為 11 億 9 千萬元的特惠津貼。若有關船隻被評定為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船，工作小組會根據獲財委會批准的援助方案向有關申請人發放港幣 15 萬元的一筆過特惠津貼，以反映有關船東亦受禁拖措施影響，因為他們雖然一般不在香港水域作業，卻將喪失未來在香港水域拖網捕魚的機會。
10. 根據兩位上訴人向工作小組提供的資料和有關船隻的相關記錄，林振有的船隻（船牌編號 CM63725A）為木質漁船，長度 29.50 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 559.50 千瓦，燃油艙櫃載量為 48.24 立方米；而蔡子德的船隻（船牌編號

為 CM69523Y)亦為木質漁船，長度 29.80 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 693.78 千瓦，燃油艙櫃載量為 50.35 立方米。

11. 工作小組於 2012 年 9 月 11 日分別向兩位上訴人發出信函，表示已就提供的資料及其他相關資料詳細審核他們的申請，初步認為有關船隻是一般不在香港水域作業的拖網漁船，而並非他們在登記表格聲稱的在香港水域作業的近岸拖網漁船，並羅列了工作小組曾經考慮的因素。工作小組並向兩位上訴人提出，如他們對工作小組的初步決定有任何異議，可向工作小組提出有關理據以供其考慮。
12. 當中，工作小組決定有關船隻為一般不在香港水域作業的拖網漁船考慮的資料包括：
 - (1) 根據漁護署就不同類別及長度拖網漁船作業情況的統計數據顯示，就有關船隻的屬性而言，一般不會在香港水域作業；
 - (2) 根據漁護署於 2011 年在全港各主要避風塘的巡查記錄顯示，除休漁期外，有關船隻未有被發現在香港避風塘停泊；及
 - (3) 在漁護署於 2009 年至 2011 年在香港水域的巡查中並未發現有關船隻在香港水域作業。
13. 其後，工作小組沒有收到兩位上訴人就上述初步審核結果的回應。工作小組於是於 2012 年 11 月 30 日向上訴人發出信函，表示已完成審核他們的申請，經詳細考慮所有資料及證據，工作小組認為有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船。因此，工作小組決定向兩位上訴人各發放港幣\$150,000 元的特惠津貼。

上訴人的上訴理由/理據

14. 兩位上訴人在其各自日期為 2013 年 1 月 21 日及 2013 年 2 月 7 日而又內容一致的上訴信內，表示早前接獲漁民特惠津貼跨部門工作小組來函，決定有關船隻被列為外海作業，對此，上訴人表示非常不滿。2009 年至 2011 年期間到上訴信當日，有關船隻確有在香港水域作業，地點以石鼓洲一帶水域為多，時間是每年舊曆 9 月至下年正月，原因是冬季風浪較大，亦會因應漁汛到上述水域捕魚。上訴人重申，有關船隻有三成時間在香港水域作業。
15. 兩位上訴人在其各自的上訴表格內一致表示，他們的申請為近岸拖網漁船，但工作小組裁定有關船隻為較大型拖網漁船。兩位上訴人在其上訴表格聲稱其船隻對香港水域的依賴程度實質應為 30%。
16. 兩位上訴人在其 2014 年 2 月（10 日及 13 日）提交的上訴表格內均表示不滿有關船隻被裁定為較大型拖網漁船，理據如下：
 - (1) 林振有聲稱其船隻在果洲群島、蒲台一帶及担杆口內一帶水域。由於冬季季候風浪較大，故此在舊曆 9 月至翌年正月都多到上述水域作業。亦會因應漁汛到上述水域作業。
 - (2) 蔡子德則聲稱他有三成左右時間在香港水域作業，地點以石鼓洲一帶水域為主，以冬季季候以及南海有颱風前後時期，因為外海風浪太大，不宜作業。在平日風晴，亦會因應漁汛到上述水域作業。

工作小組的陳詞

17. 工作小組向上訴委員會提交的陳詞中，解釋了他們是如何審核兩位上訴人的特惠津貼申請。當中，工作小組按程序處理兩位上訴人的特惠津貼申請時，曾考慮整體因素如下：

- (1) 根據漁護署就不同類型、長度、船體物料及設計拖網漁船作業情況的統計數據，有關船隻屬一般不在香港水域捕魚作業的漁船。
 - (2) 有關船隻設置的推進引擎數目、總功率及燃油艙櫃載量均顯示有關船隻續航能力較高，可以到離岸較遠的水域捕魚。
 - (3) 根據漁護署於2011年在本港主要避風塘及其他漁船船籍港的巡查記錄顯示，有關船隻除農曆新年及休漁期外，並未被發現有在本港停泊。這顯示有關船隻很可能一般不在香港水域作業。
 - (4) 從漁護署於2009年至2011年的海上巡查記錄資料顯示，有關船隻並未被發現在香港水域出現或作業。這顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業。
 - (5) 有關船隻主要由直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作，各船隻各由2名本地漁工及5名直接從內地僱用的漁工操作，顯示有關船隻在香港水域作業受到限制。
 - (6) 兩位上訴人均持有由內地部門對有關船隻發出的漁業捕撈許可證。這顯示有關船隻可在內地水域捕魚作業。
 - (7) 兩位上訴人聲稱有關船隻為全部或部分時間在香港水域內捕魚作業的近岸拖網漁船(即在香港水域內捕魚作業的時間不少於10%)及其全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例分別為30% (林振有的聲稱) 及50% (蔡子德的聲稱)。工作小組認為兩位上訴人所提供的資料及文件未能支持其聲稱。
18. 工作小組經整體評核相關的因素、記錄、資料及文件後，評定有關船隻屬合資格的較大型拖網漁船。

上訴委員會的聆訊

19. 兩位上訴人並沒有向上訴委員會提交陳述書，並於 2019 年 8 月 13 日各自確認沒有補充資料提交。聆訊上，兩位上訴人就上訴委員會成員及工作小組一方的提問回應如下：

- (1) 就有關船隻非作業期間停泊的位置，兩位上訴人表示大部分時間都會分開停泊；林振有表示由於他在屯門居住，所以其船隻一般於屯門即青山灣停泊；蔡子德則表示他會於長洲停泊，而且儘管曾有一次於休漁期期間於筲箕灣避風塘被發現，實則其船隻一般很少到筲箕灣避風塘停泊，細節他也記不起。
- (2) 當被工作小組問及如大部分時間都分開停泊是怎樣一起作業時，蔡子德聲稱如要出海作業他們會用無線電傳呼對方或有需要時互相致電。可是，當被上訴委員會追問是否記得對方的手提電話號碼時，兩位上訴人均表示由於沒有申請手提電話號碼合約，所以經常更改手提電話號碼，實質上大家的手提電話號碼已記不起了。
- (3) 而被問及一個「9338」字頭的手提電話號碼時，蔡子德表示這是其兄弟的手提電話號碼。由於其兄弟於陸上工作較容易聯絡得上，所以留低其兄弟的手提電話號碼反而更較容易聯絡他。
- (4) 兩位上訴人表示進入香港水域的時候，除休漁期期間，有關船隻上所聘用非法入境漁工也有時會在船上；該些漁工都會留在船上，包括在避風塘範圍以內。
- (5) 兩位上訴人表示其船隻各有漁獲出售，很難說誰賣魚較多，而且這也視乎是誰收網的，一般是誰收網誰賣魚，網亦會輪流收的。林振有表示他們會於石鼓洲或長洲賣魚，當被指出於其特惠津貼申請表格上申報的漁獲銷售方式為香港／大陸收魚艇，林振有則表示大陸收魚艇亦會來港收

魚，該些收魚艇收魚後會到蛇口。收魚艇於收魚時所發出的單據均沒有寶號，只有一堆數目，而且單據他們也沒有保留了。如找香港收魚艇的話，香港「成興仔」也有艇，可是他們沒有保留單據。當被問及「成興仔」會於哪裡向他們收魚，林振有則表示很難說實的。

- (6) 就有關船隻作業的位置，林振有曾於其特惠津貼申請表格上申報會於蚊洲、萬山及桂山作業，而他在聆訊上又補充說有時也會於伶仃島作業。
- (7) 補給冰雪方面，林振有指有時會到長洲、香港仔、甚或伶仃島，一切視乎其船隻當時在哪兒作業。可是，由於他們各於數年前已出售船隻，補給單據都沒有保存。林振有表示其船隻每次買冰量為15噸，而蔡子德則聲稱其船隻每次買冰量為20噸。當被問及冰雪需多久才消耗掉，兩位上訴人均指這很難說定的，粗略估計是一星期，但如果漁獲不豐的話，可能要一個月才能把冰雪完全消耗。
- (8) 補給燃油方面，兩位上訴人聲稱指有時會到香港仔入油，2013以後找香港仔「新同安」入油，有時會到下尾的發電站入油。每次入油通常達100至150桶，可是幾十桶亦有可能的。一般會用現金交收，油價平均大概\$300一桶，最貴曾上\$1,800，最平\$170。他們每天的燃油消耗或有6桶以上。
- (9) 聆訊當日，兩位上訴人帶同香港仔「新同安」發出的信件，信中聲稱兩位上訴人曾於2013至2020年間向「新同安」購入燃油。當被問及不是數年前已出售船隻，兩位上訴人澄清2013年前是從另一供應油商買油，如今出售船隻之後仍有作業，只是轉為蝦艇而已。

20. 以下是工作小組於陳述書中就兩位上訴人的上訴理由所作出的回應及補充：

- (1) 工作小組指出，兩位上訴人聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例缺乏客觀及實質證據支持，而且蔡子德在其上訴表格內聲稱有關船隻在香港

港水域作業的時間比例（30%），與其登記表格內所聲稱的時間比例（50%）不一致，其可信性成疑。

- (2) 就林振有表示不滿有關船隻被裁定為較大型拖網漁船，工作小組回應指上訴人林振有在其登記表格內聲稱的香港水域作業地點（即長洲及石鼓洲一帶水域）並不包括林振有現時聲稱的果洲群島及蒲台一帶水域。林振有就其作業地點所作的聲稱不符，其可信性成疑。另外，林振有現時聲稱的担杆口內一帶水域亦非香港水域以內。
- (3) 就兩位上訴人不滿審核結果，工作小組指他們的特惠津貼申請是經考慮所有相關的因素、證據及資料後，才評定有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船。
- (4) 就兩位上訴人有關作業時間及地點的聲稱，工作小組指上訴人的聲稱缺乏客觀證據支持，亦未能支持上訴人現時聲稱有關船隻對香港水域的依賴程度。漁護署於2009年至2011年進行海上巡查包括日間、夜間及通宵巡查，而巡查路線覆蓋香港不同水域（大致包括上訴人在其登記表格內及現在聲稱的石鼓洲及長洲一帶水域）。在上述巡查中有關船隻並未被發現在香港水域出現或作業。工作小組認為漁護署的海上巡查記錄有助反映個別拖網漁船在香港停泊情況及在香港水域的作業情況，是可依賴的客觀資料。
- (5) 此外，有關船隻主要由直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作，顯示該船在香港水域作業受到限制。而這亦與相關的避風塘巡查及海上巡查記錄吻合（即有關船隻未被發現在本港停泊（除農曆新年及休漁期外）及未被發現在香港水域出現或作業）。
- (6) 除作業地點出現前後不一致的聲稱以外，工作小組亦有仔細留意兩位上訴人於聆訊上的回應，認為他們對有關作業的具體問題不甚清楚，其回應亦出現不合理的地方。例如：

(a)兩位上訴人說作業時期的燃油價格平均為大概\$300，工作小組卻指出這段時候的燃油價格平均實為\$1,200。

(b)另外，就香港的收魚船方面他們只記得「成興仔」，並不記得其他商號。一般而言，賣魚的時候是先把漁獲量重，漁獲種類以及價錢也會進行記錄。可是兩位上訴人卻指他們賣魚的時候只獲得一張紙張及一堆數目，沒有上述的資料。這跟一般賣魚的狀況有很大的出入，亦不見得合理。兩位上訴人並沒有提交任何「成興仔」寶號的單據，但從工作小組對「成興仔」生意上處事方式的了解，「成興仔」其實都不是當場把漁獲重量計算並作出金錢交易，他們一向都是收魚後回港把價錢計好，才把單據發給漁民。另外，「成興仔」也一般不會發出沒有其寶號名稱的單據。

(c)工作小組亦就兩位上訴人及有關船隻實際上如何一起作業有所懷疑。如果他們有香港手提電話號碼，能互相致電便可以。但是不一起停泊的情況下，斷未能估計大家的位置在哪，亦不能清楚掌握大家是否在傳呼通訊能接受的範圍以內，所以兩位上訴人聲稱主要會使用無線電傳呼對方這一點並不合理。另外，蔡子德向上訴委員會秘書處提供其兄弟的手提電話號碼，意味著他自己很可能沒有香港的手提電話號碼。

21. 基於上述情況，工作小組仍然傾向認為兩位上訴人以及有關船隻都不是依賴香港水域捕魚作業。面對工作小組以上的質疑，兩位上訴人回應指不知怎樣回答，並補充說有關燃油價格的問題，剛才只是給予一個大概的估算，他們其實也清楚燃油其實是很昂貴的，一般價格都是超過\$1,000 一桶。他們亦強調由於沒有上台，所以真的記不起對方的手提電話號碼。

上訴委員會的決定

22. 兩位上訴人負有舉證責任，證明工作小組就他們的特惠津貼申請作出了錯誤的決定。上訴委員會要決定兩位上訴人作為負上舉證責任的一方能否成功舉證達至所需的標準，即相對可能性衡量的標準。必須重申，上訴委員會的責任是要決定工作小組是否恰當地考慮了有關因素，從而向上訴人發出合理數額的特惠津貼。上訴委員會是不可以重寫特惠津貼的原則及機制。
23. 上訴委員會指出，工作小組以上對雙拖的分類及標準只提供作一般參考。由於每宗個案所牽涉的因素都不盡相同，上訴委員會必須小心考慮兩位上訴人所提出的證據，以及是否有其他證據能支持兩位上訴人應該得到較多的特惠津貼。
24. 上訴委員會認為，工作小組在評核個別合資格個案中所考慮的相關因素，如船隻類型、長度、船體物料及設計、推進引擎數目及馬力、船隻在避風塘停泊的頻密程度及其季節性分佈、船隻在香港水域出現或作業次數及其季節性分佈等的參考基準，屬客觀及有力的證據。相對下，兩位上訴人除其聲稱以外，卻並未提交任何客觀的證據以支持他們所聲稱有關船隻對香港水域之依賴程度。
25. 上訴委員會仔細詢問兩位上訴人有關其作業的情況後，認為兩位上訴人就有關船隻的售魚對象、僱用大陸漁工以至回港補給的描述，都揭示了有關船隻實非為依賴香港水域的漁船。另外，上訴委員會認為工作小組因有關船隻並未被發現而確信有關船隻是較少或一般不在香港作業，並非無理。工作小組向兩位上訴人各發放港幣\$150,000 元的特惠津貼，是切合財委會所通過的援助方案的目的與精神。
26. 上訴委員會經細心考慮雙方提交的所有資料和陳述後，認為兩位上訴人雖對工作小組的決定不滿，卻未能提出有力的依據，以證明工作小組的決定有任何偏頗之處。上訴委員會亦同意工作小組的觀察，認為兩位上訴人除作業地點出現前後不一致的聲稱以外，他們面對有關作業情況的細節問題，均未能給予合理及令人可信服的回應，其證供的可信性成疑。

27. 鑑於以上所述原因，上訴委員會認為工作小組的決定並無不妥，上訴委員會因此維持該決定並駁回上訴。

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CC0149 及 CC0150

聆訊日期： 2020 年 1 月 16 日

聆訊地點： 香港上環林士街 2 號林士街多層停車場大廈 9 樓

(簽署)

楊明悌先生

主席

(簽署)

陳偉仲先生, MH
委員

(簽署)

江子榮先生, MH, JP
委員

(簽署)

林寶苓女士
委員

(簽署)

陳雲坡先生
委員

上訴人： 林振有先生及蔡子德先生

跨部門工作小組代表：

蕭浩廉博士，漁農自然護理署

阮穎芯女士，漁農自然護理署

上訴委員會法律顧問： 黃紀怡大律師